



Bruxelles, den 28.6.2023
SWD(2023) 232 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

[...]

Ledsagedokument til

forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING
om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af forordning (EU) nr.
1093/2010

og

forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV
om betalingstjenester og elektroniske pengetjenester i det indre marked, om ændring af
direktiv 98/26/EF og om ophævelse af direktiv (EU) 2015/2366 og 2009/110/EF

{COM(2023) 366 final} - {COM(2023) 367 final} - {SEC(2023) 256 final} -
{SWD(2023) 231 final}

Resumé

Konsekvensanalyse af Kommissionens forslag til: en forordning om betalingstjenester i det indre marked og et direktiv om betalingstjenester og elektroniske pengetjenester i det indre marked

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Det andet betalingstjenestedyrekktiv fra 2015 (direktiv 2015/2366) udgør den retlige ramme for betalinger i EU. En evaluering af det andet betalingstjenestedyrekktiv, der er vedlagt konsekvensanalysen, viste, at selv om der er konstateret betydelige forbedringer i betalingssektoren siden anvendelsen af det andet betalingstjenestedyrekktiv, er målene for det andet betalingstjenestedyrekktiv kun delvist nået. De fire spørgsmål, som konsekvensanalysen er baseret på, er:

- Forbrugerne er fortsat i risiko for svig (navnlig socialt bedrageri) og har ikke tillid til betalinger på trods af den succes, som stærk kundeautentifikation, der blev indført ved det andet betalingstjenestedyrekktiv, har haft med hensyn til at eliminere svig i forbindelse med betalinger, der er underlagt stærk kundeautentifikation.
- Markedet for open banking (OB) fungerer ikke optimalt. OB er den proces, hvorved tredjepartsudbydere leverer tillægstjenester til brugerne ved — med brugerens samtykke — at tilgå deres betalingskontodata. Dette marked er vokset siden det andet betalingstjenestedyrekktiv, men mange klager over utilstrækkelige grænseflader til dataudveksling, hvilket hæmmer markedsudviklingen.
- Tilsynsmyndighederne har inkonsekvente beføjelser og forpligtelser, og håndhævelsen og gennemførelsen af det andet betalingstjenestedyrekktiv varierer fra medlemsstat til medlemsstat.
- Der er ulige konkurrencevilkår mellem banker og betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker, navnlig med hensyn til adgang til betalingssystemer. Betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker, finder det vanskeligt at åbne en konto hos forretningsbanker (hvilket er afgørende for at opnå en licens) og er udelukket fra direkte deltagelse i visse større EU-betalingsystemer i henhold til direktivet om endelig afregning (direktiv 1998/26).

Årsagerne til disse problemer (bortset fra den konstante udvikling i betalingsvigen) er hovedsagelig af lovgivningsmæssig karakter (huller og mangler i de retlige rammer).

Konsekvenserne af problemerne er:

- Betalingstjenestebrugere (forbrugere, handlende, SMV'er) står over for en fortsat risiko for svig, et begrænset udvalg af betalingstjenester og højere priser.
- Betalingstjenesteudbydere, der er open banking-udbydere, står over for hindringer for at tilbyde basale OB-tjenester og finder det vanskeligere at innovere.
- Betalingstjenesteudbydere er generelt usikre med hensyn til deres forpligtelser, og betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker, har en konkurrencemæssig ulempe i forhold til bankerne.
- Økonomien hæmmes af ineffektivitet i betalingerne, hvilket medfører højere omkostninger ved kommercielle transaktioner.
- Det indre marked er fragmenteret, med aktiviteter såsom forumshopping.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Dette initiativ har fire specifikke mål:

1. Styrke brugerrettigheder og beskytte mod svig
2. Øge konkurrenceevnen for open banking-tjenester
3. Forbedre håndhævelsen og gennemførelsen i medlemsstaterne
4. Forbedre (direkte eller indirekte) adgangen til betalingssystemer og bankkonti for betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker.

Initiativet vil også bidrage til administrativ forenkling ved at samle ordningerne for de to typer betalingstjenesteudbydere uden for banksektoren, betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter, som hidtil har været indeholdt i forskellige retsakter.

Initiativet indeholder endvidere foranstaltninger til at forbedre forbrugernes rettigheder og information, finansiel inklusion af handicappede og andre, der har vanskeligt ved at anvende stærk kundeautentifikation, og til at forbedre tilgængeligheden af kontanter.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

Efterspørgslen efter grænseoverskridende betalingsaktiviteter har altid været en central faktor, der retfærdiggør EU-lovgivningen på betalingsområdet (det første betalingstjenestedirektiv af 2007 og det andet betalingstjenestedirektiv), både hvad angår grænseoverskridende betalinger og grænseoverskridende udbud af betalingstjenester i det indre marked. Virksomhederne gør aktivt brug af både pasordningen og etablering i forskellige nationale jurisdiktioner. Kun tiltag på EU-plan kan skabe et indre marked for betalinger.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrakkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

Ikkellovgivningsmæssige løsningsmodeller blev ikke overvejet, da årsagerne til problemet i det væsentlige er lovgivningsmæssige. Løsningsmodeller, der ville have medført betydelige omkostninger eller omvæltninger på markedet, uden nogen sikre fordele til følge, blev afvist. De omfattede: fuldt ansvar for banker og andre betalingstjenesteudbydere for svigagtige betalinger forårsaget af social engineering; for så vidt angår open banking, krav om en standardiseret dataadgangsgrænseflade og fjernelse af det nuværende krav om, at OB-operationer skal være mulige uden indgåelse af en kontrakt og uden betaling; og oprettelse af et nyt EU-agentur for gennemførelse af open banking-regler.

De valgte løsningsmodeller var som følger:

1. For at styrke beskyttelsen af forbrugerne mod betalingssvig: foranstaltninger til at øge brugen af stærk kundeautentifikation, et retsgrundlag for udveksling af oplysninger mellem betalingstjenesteudbydere om svig, udvidelse af systemer til verifikation af IBAN/navn på betalingsmodtager til at omfatte alle kreditoverførsler (i øjeblikket kun påtænkt for straksbetalinger) og betinget omvendt hæftelse — fra brugere til betalingstjenesteudbydere — for social engineering-svindler i specifikke tilfælde af mangler hos betalingstjenesteudbydere (IBAN/navnekontrol, der ikke fungerer, og svig, der involverer personer, som udgiver sig for at være bankansatte).
2. For at forbedre funktionen af open banking, krav om en særlig dataadgangsgrænseflade: "dashboards for tilladelser" til forbrugerne, så de bedre kan kontrollere deres data, nye krav til OB-dataadgangsgrænseflader med nærmere angivelse af minimumskrav til grænseflader, hvorigenennem data stilles til rådighed.
3. For at forbedre håndhævelsen og gennemførelsen i medlemsstaterne: erstatning af størstedelen af det andet betalingstjenestedirektiv med en forordning, der finder direkte anvendelse, og som præciserer aspekter af det andet betalingstjenestedirektiv, som er uklare eller tvetydige, styrkelse af sanktionsbestemmelserne.
4. For at sikre lige vilkår for alle betalingstjenesteudbydere med hensyn til adgang til betalingssystemer: styrkelse af ikke-bankmæssige betalingstjenesteudbyderes ret til indirekte adgang via en bankkonto, mulighed for, at betalingstjenesteudbydere, som ikke er banker, kan deltage direkte i alle betalingssystemer, herunder dem, der er udpeget af medlemsstaterne i henhold til direktivet om endelig afregning, med præciseringer af godkendelses- og risikovurderingsprocedurer.

Hvem støtter hvilken løsning?

Med hensyn til forebyggelse af svig var der et bredt ønske om præciseringer af brugen af stærk kundeautentifikation for at forhindre, at visse betalinger fejlagtigt fritages fra stærk kundeautentifikation. Forbrugerorganisationer støttede foranstaltninger til at lette anvendelsen af stærk kundeautentifikation for personer med handicap og andre personer, der oplever problemer med stærk kundeautentifikation. Forbrugerrepræsentanter ville have foretrukket et mere vidtrækkende ansvar for bankerne for autoriserede svigagtige betalinger.

Inden for open banking ønskede bankerne generelt ret til at opkræve gebyrer fra databrugere for adgang til kundedata. Nogle databrugere ønskede et specifikt fuldbyrdelsesorgan. Der var ikke megen støtte til at indføre standardiserede datagrænseflader på grund af de store allerede betalte omkostninger ved eksisterende grænseflader.

Der var bred opbakning til at vedtage mange bestemmelser i det andet betalingstjenestedirektiv i en forordning, selv om visse medlemsstater var tilbageholdende. Skærpelsen af sanktionerne i det andet betalingstjenestedirektiv blev hovedsagelig støttet af forbrugerorganisationer og betalingstjenesteudbydere, der

ikke er banker.

Med hensyn til adgang til betalingssystemer støttede ikke-banker bredt, at de fik direkte adgang til systemer, der er udpeget i henhold til direktivet om endelig afregning, mens bankerne generelt anså den nuværende situation for tilfredsstillende. De offentlige myndigheder havde forskellige holdninger.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

De vigtigste fordele vil være: reduktion af socialt bedrageri (anslået til 323 mio. EUR om året), øget udvikling af open banking, der omfatter mere innovation og nye tjenester, større konkurrence mellem banker og ikke-banker inden for betalingstjenester, hvilket fører til et nedadgående pres på priserne, et mere velfungerende indre marked for betalinger på grund af forbedret håndhævelse og gennemførelse.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Da de dyreste løsningsmodeller er blevet afvist, er de valgte løsninger med nævneværdige gennemførelsesomkostninger:

- Udvidelse af verifikationen af IBAN/navn på betalingsmodtager til betalinger og betalingstjenesteudbydere, der ikke allerede er omfattet af Kommissionens forslag om straksbetalinger. Dette vil dække 1 200-1 300 betalingstjenesteudbydere (hovedsagelig i medlemsstater uden for euroområdet) til en pris, der i gennemsnit udgør nogle få hundrede tusinde euro i engangsomkostninger og nogle få tusinde euro i årlige vedligeholdelsesomkostninger. Det vil dog være tilladt at opkræve gebyrer fra kunderne for brugen af denne tjeneste, hvilket giver mulighed for en vis omkostningsdækning.
- I forbindelse med open banking vil oprettelsen af dashboards for tilladelser koste op til 47 mio. EUR i engangsomkostninger for banker og andre udbydere af betalingskonti. En opgradering af datagrænsefladerne til de nye minimumskrav vil sandsynligvis have en engangsomkostning på ca. 185 mio. EUR, som opvejes af fjernelsen af det nuværende krav om en "fallback-grænseflade" og andre besparelser.
- Større betalingssystemer, som betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker, fremover vil have potentiel adgang til, vil skulle behandle ansøgninger om deltagelse fra betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker, med administrative konsekvenser.
- Andre foranstaltninger i initiativet vil have reelle, men begrænsede omkostninger for betalingstjenesteudbydere, f.eks. foranstaltninger til at lette anvendelsen af stærk kundeautentifikation og oplysningskampagner om bekæmpelse af svig.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

SMV'er er berørt af dette initiativ i to henseender: som brugere af betalingstjenester (f.eks. forretningsdrivende eller erhvervsbrugere) og som betalingstjenesteudbydere, herunder fintech-betalingstjenester (mindre betalingstjenesteudbydere, nystartede virksomheder osv.). De findes således både på udbuds- og efterspørgselsiden af betalingsmarkedet. Fordelene for SMV'er som forretningsdrivende og andre virksomhedsbrugere af betalingssystemer vil være adgang til et større udvalg af betalingstjenester til mere konkurrencedygtige priser. SMV'er, der er fintech-betalingstjenester (open banking TPP'er eller betalingstjenesteudbydere, der ikke er banker), vil drage fordel af, at OB-grænsefladerne fungerer bedre, eller at de får bedre adgang til betalingssystemer. Generelt forventes SMV'er på begge sider af markedet at få en nettogevinst ud af dette initiativ.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Øget håndhævelse og gennemførelse, herunder på open banking-området, vil kræve, at mange nationale

tilsynsmyndigheder styrker deres personale på betalingsområdet.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Initiativet indeholder foranstaltninger til at forbedre sammenhængen mellem betalingsreglerne og den generelle forordning om databeskyttelse, f.eks. ved at præcisere anvendelsen på betalingsområdet af begreberne udtrykkeligt samtykke, data fra passive interessenter og behandling af særlige kategorier af data i den generelle forordning om databeskyttelse.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

En revisionsklausul vil kræve en revision af den nye lovgivning fem år efter dens anvendelse.